

A.G.- 69/2022

INFC. - 2021/1178

S.G.C.- 146/2021

S.J.- 434 /2021

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, en relación con el **Proyecto de Orden de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, por la que se modifica la Orden 3616/2019, de 5 de diciembre, del Consejero de Educación y Juventud, que desarrolla el Decreto 168/2018, de 11 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento del Programa Accede, sistema de préstamo de los libros de texto y el material curricular de la Comunidad de Madrid y se regulan las cuantías económicas para el curso 2022/2023 en el Programa Accede.**

A la vista de los antecedentes remitidos, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente:

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Único. - El 7 de julio de 2022, tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de ésta, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe a propósito del Proyecto de Orden indicado.

Junto con el citado oficio, se acompaña la siguiente documentación:

- Proyecto de Orden.
- Dictamen 37/2022, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, de 30 de junio de 2022 y voto particular del Consejero firmante, representante de FERECECA, de 17 de marzo de 2022.
- Memoria del análisis de impacto normativo abreviado emitida el 5 de julio de 2022, por la Dirección General Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio (Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades).
- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), fechado el 1 de junio de 2022, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.
- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, evacuado por la Dirección General Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), el 5 de junio de 2022, según lo previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.
- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de fecha 1 de junio de 2022, emitida por la Directora General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social).
- Resolución del Director General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio (Vicepresidencia, Consejería Educación y Universidades) de 9 de junio de 2022, acordando someter al trámite de audiencia e información pública el Proyecto de Orden.
- Informe de la Dirección General de Presupuestos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo) de 10 de junio de 2022 y el requerimiento previo de 2 de junio de 2022.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería Educación y Universidades, de 6 de julio de 2022.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido.

El Proyecto de Orden sometido a consulta tiene por objeto, según señala su título, modificar la Orden 3616/2019, de 5 de diciembre, del Consejero de Educación y Juventud, por la que desarrolla el Decreto 168/2018, de 11 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento del Programa Accede, sistema de préstamo de los libros de texto y el material curricular de la Comunidad de Madrid (en adelante, Orden 3616/2019), además de regular las cuantías económicas para el curso 2022/2023 en el Programa Accede.

Explica la Parte Expositiva del Proyecto que como consecuencia de las modificaciones introducidas en los currículos de Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOMLOE), se ha de modificar el calendario de renovación de los libros de texto para el curso 2022-2023 establecido por la Orden 3616/2019.

Además, el Proyecto tiene por objeto modificar la Disposición Final primera de la citada Orden 3616/2019 para introducir, como criterio para determinar el crédito a distribuir entre los centros docentes de los niveles de Educación Infantil, a las familias perceptoras del ingreso mínimo vital.

Finalmente, en las disposiciones adicionales se establecen los importes que regirán en el curso 2022-2023 para la financiación de los libros de texto y material curricular.

La norma proyectada se compone de una Parte Expositiva y de una Parte Dispositiva, constituida por un artículo único con tres apartados, tres Disposiciones Adicionales y una Disposición Final única.

Segunda. - Marco competencial y cobertura normativa.

El artículo 149.1 de la Constitución Española, en su regla 30ª, reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de *“regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”*.

El artículo 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, establece que *“corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía”*.

De los preceptos transcritos se colige que la Comunidad de Madrid ostenta competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de educación.

Sobre este particular, procede remitirnos a lo expuesto en el Dictamen de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de 27 de febrero de 2013, así como al de 7 de junio de 2013, que cita y transcribe parcialmente la Sentencia del Tribunal Constitucional 184/2012, de 17 octubre, en la que se compendia la doctrina constitucional sobre la distribución competencial en materia de educación.

Afirmada la competencia autonómica en términos generales, corresponde dilucidar la competencia específica que se ejercita a través del Proyecto que nos ocupa.

Para determinar dicha competencia específica es preciso analizar la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE) en los preceptos que sean de aplicación básica -de conformidad con su Disposición Final quinta-, así como la normativa dictada en desarrollo de la misma, que tenga, a su vez, la consideración de básica.

En su artículo 1 consagra como principio del sistema educativo español *“la equidad, que garantice la igualdad de oportunidades para el pleno desarrollo de la personalidad a través de la educación, la inclusión educativa, la igualdad de derechos y oportunidades, también entre mujeres y hombres, que ayuden a superar cualquier discriminación y la accesibilidad universal a la educación, y que actúe como elemento compensador de las desigualdades personales, culturales, económicas y sociales, con especial atención a las que se deriven de cualquier tipo de discapacidad”*.

Más específicamente, el artículo 122, apartados 1 y 2, establece lo siguiente:

“1. Los centros estarán dotados de los recursos educativos, humanos y materiales necesarios para ofrecer una enseñanza de calidad y garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación.

2. Las Administraciones educativas podrán asignar mayores dotaciones de recursos a determinados centros públicos o privados concertados, en razón de los proyectos que así lo requieran o en atención a las condiciones de especial necesidad de la población que escolarizan. Dicha asignación quedará condicionada a la rendición de cuentas y justificación de la adecuada utilización de dichos recursos”.

Por otro lado, el artículo 88, apartado 2, de la LOE dispone que *“las Administraciones educativas dotarán a los centros de los recursos necesarios para hacer efectiva la gratuidad de las enseñanzas que en esta ley se declaran gratuitas y establecerán medidas para que la situación socioeconómica del alumnado no suponga una barrera para el acceso a las actividades complementarias y los servicios escolares”*.

Ello sentado, procede traer a colación que la Ley 7/2017, de 27 de junio, de Gratuidad de los Libros de Texto y el Material Curricular de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 7/2017) responde a tales criterios, garantizando la gratuidad de los libros de texto y material curricular a todos los alumnos que cursen las enseñanzas de Educación Primaria, Educación

Secundaria Obligatoria y Formación Profesional Básica en todos los centros docentes sostenidos con fondos públicos en la Comunidad de Madrid, incluyendo los alumnos escolarizados en centros sostenidos con fondos públicos de educación especial, a través de un sistema de préstamo.

La Ley fue desarrollada por el Decreto 168/2018, de 11 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento del Programa Accede, sistema de préstamo de los libros de texto y el material curricular de la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 168/2018), que contiene habilitaciones específicas que amparan el contenido del presente Proyecto, además de la genérica contenida en su Disposición Final primera.

En consecuencia, puede afirmarse que la Comunidad de Madrid tiene competencia suficiente para afrontar la regulación pretendida.

Tercera. - Naturaleza jurídica y límites.

Examinado el contenido del Proyecto sometido a Informe, cabe afirmar que su naturaleza es la propia de una disposición reglamentaria, en tanto se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios, goza de una clara vocación de permanencia e innova el ordenamiento jurídico, aun cuando dicha innovación tenga un alcance limitado y se refiera a cuestiones específicas que suponen la concreción de aspectos puntuales. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 2012, señala:

“(…) la naturaleza de disposición de carácter general o acto administrativo no viene determinada simplemente por una diferencia cuantitativa, destinatarios generales o indeterminados para el Reglamento y determinados para el acto administrativo, sino que la diferencia sustancial entre disposición de carácter general y acto administrativo es una diferencia de grado, o dicho de otro modo, la diferencia está en que el Reglamento innova el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, en tanto que el acto se limita a aplicar el derecho subjetivo existente”.

Esto sentado, debe determinarse, en primer lugar, si concurre competencia suficiente en el órgano administrativo – Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades - para el ejercicio de la potestad reglamentaria, mediante Orden, supuesta ya la competencia autonómica por razón de la materia.

Sobre dicha cuestión, ha de asumirse el criterio que viene sosteniendo la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, desde los Dictámenes de 26 de abril de 2012 y 21 de mayo de 2012 -entre otros-, en los que se nos ilustra sobre la necesidad de que la potestad reglamentaria de órganos distintos al titular originario de la misma, el Consejo de Gobierno, se sustente en una habilitación expresa para la regulación de materias concretas y singulares.

El Decreto 168/2018, en los artículos 7, apartados 1 y 2; 8, apartado 3 y 9, apartado 3, contiene habilitaciones específicas al Consejero competente en materia de educación para desarrollar o concretar anualmente determinados aspectos.

Además, la Disposición Final primera del citado Decreto habilita, nuevamente, al titular de la Consejería competente en materia de educación para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo del reglamento, así como para acordar las medidas necesarias para garantizar la efectiva ejecución e implantación de sus previsiones.

El Vicepresidente, Consejero de Educación y Universidades, en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 41.d), de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983), y el Decreto 236/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, puede ejercer la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones y dictar circulares e instrucciones, cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del artículo 29 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros.

Por tanto, ningún reparo jurídico puede oponerse para regular, mediante Orden, la materia señalada.

Cuarta. - Procedimiento.

Atendida la naturaleza jurídica del Proyecto, ha de examinarse, ahora, si se ha observado la tramitación adecuada.

El ordenamiento autonómico madrileño cuenta con una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias, tras la aprobación del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021) que, a tenor de lo señalado en su parte expositiva, tiene por objeto *“establecer una regulación completa del procedimiento de elaboración propio de las disposiciones normativas de carácter general en el ámbito de la Comunidad de Madrid, y su planificación, garantizando la calidad normativa y profundizando en la simplificación y racionalización de trámites para conseguir una mayor eficacia y eficiencia en su funcionamiento”*.

Esto expuesto, resulta perentorio advertir que la tramitación del Proyecto sometido a consulta se examinará tomando como referencia el precitado Decreto 52/2021, sobre la base de lo dispuesto en su Disposición Final quinta: *“El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”* -26 de marzo de 2021-, y en su Disposición Transitoria única que, bajo la rúbrica *“Iniciativas normativas iniciadas con anterioridad”*, preceptúa: *“Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto se tramitarán hasta su aprobación por la normativa anterior”*.

Y es que, de la documentación incorporada al expediente, no consta la realización de trámite alguno con anterioridad a la entrada en vigor de esta norma.

Siendo esto así, advertimos que no resulta procedente que ni la MAIN, ni el informe de la Secretaría General Técnica, contengan, en sede de tramitación, una remisión a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno –normativa aplicable de forma supletoria en la Comunidad de Madrid antes de la aprobación del Decreto 52/2021-.

Por ello, y sin perjuicio de que no se observe óbice de calado en la tramitación llevada a cabo que impida la aprobación de la norma proyectada, resultará necesario revisar y reformular tal aspecto.

Prosiguiendo con el examen procedimental, y amén de lo dispuesto en el referido Decreto 52/2021, conviene traer a colación lo preceptuado en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), que dispone lo siguiente:

- “1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.
2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.
3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.
4. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo”.

De acuerdo con ella, el artículo 5 del Decreto 52/2021 establece, en relación con la consulta pública, que:

- “1. Con carácter previo a la elaboración del correspondiente texto se sustanciará la consulta pública prevista en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia de la Comunidad de Madrid, a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

En el caso de proyectos de decreto y anteproyectos de normas con rango de ley, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se llevará a cabo por la consejería proponente previo acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. Para el resto de

proyectos normativos, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se realizará directamente por la consejería responsable de la iniciativa, dando cuenta con carácter previo a la consejería competente en materia de Coordinación Normativa, a cuyos efectos se dictará la correspondiente instrucción.

2. La consulta pública se realizará en un plazo no inferior a quince días hábiles para que los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, a cuyos efectos se pondrán a disposición los documentos e información necesarios.

3. El centro directivo proponente elaborará una memoria o ficha descriptiva de la consulta pública, en la que se reflejarán las siguientes cuestiones:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las alternativas regulatorias y no regulatorias.

4. Podrá prescindirse del trámite de consulta pública:

- a) En el caso de normas presupuestarias u organizativas.
- b) Cuando concurren graves razones de interés público que lo justifiquen.
- c) Si carece de impacto significativo en la actividad económica.
- d) Si no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios.
- e) Cuando regule aspectos parciales de una materia

5. La concurrencia de una o varias de las causas enunciadas en el anterior apartado será apreciada por el centro directivo proponente y se justificará en la MAIN.”

También puede prescindirse del trámite en caso de tramitación de urgencia, según se desprende del artículo 11 del Decreto 52/2021.

Según el informe de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades,: *“El proyecto de orden no debe someterse al trámite de consulta pública previa previsto en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, del Gobierno por tratarse de una orden cuyo objeto es una modificación puntual relacionada con el calendario previsto para la renovación de los libros de texto y material curricular y regulado en la Orden 3616/2019, de 5 de diciembre, por lo que no se trata de una iniciativa reglamentaria novedosa de la Comunidad de Madrid que requiera de este trámite para mejorar su calidad regulatoria y no tiene un impacto significativo en la actividad económica, ni tampoco impone obligaciones relevantes para los destinatarios”.*

No obstante ello, de acuerdo con el artículo 5, apartado 5, del Decreto 52/2021, debe ser la MAIN la que justifique la omisión del trámite.

A propósito de la MAIN, es menester advertir que la misma debe ser adaptada a la regulación que para la misma se prevé en el Decreto 52/2021 (artículos 6 y 7), pues su redacción actual acoge la modalidad abreviada prevista en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, norma estatal cuya aplicación supletoria solo cabría invocar en procedimientos cuya tramitación se haya iniciado con carácter previo a la aprobación del Decreto 52/2021 ex Disposición Transitoria única del mismo, no siendo éste el caso que nos ocupa a tenor de la documentación que incorpora el expediente, según hemos visto *ut supra*.

La MAIN aportada debe ser, en consecuencia, reformulada de acuerdo con los parámetros expuestos.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Puesto que la presente propuesta afecta a intereses legítimos de las personas, se ha sometido el Proyecto al correspondiente trámite de audiencia e información pública, para recabar las posibles opiniones de los ciudadanos afectados sobre su texto según se desprende del contenido de la propia MAIN, en la que se hace mención a la publicación del texto en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, con un plazo de alegaciones entre el 10 y el 30 de junio de 2022 ambos inclusive, no habiéndose recibido, según la MAIN, ninguna propuesta, sugerencia o aportación durante dicho periodo. Se entendería cumplimentado, por ello, el trámite de audiencia previsto en el artículo 9 del Decreto 52/2021.

La norma, además, es propuesta por la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, que ostenta competencias en materia de educación, según lo dispuesto en el Decreto 42/2021, de 19 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, el Decreto 88/2021, de 30 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica la estructura orgánica básica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y el Decreto 236/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía -hoy denominada Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, por Decreto 38/2022, de 15 de junio, por el que se crea la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades del Consejo de Gobierno-.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 52/2021, durante el procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo proponente recabará los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, debiendo justificar los informes facultativos que se soliciten, en su caso.

Así, se ha emitido el Dictamen del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid y, por tanto, se ha cumplimentado lo dispuesto en el artículo 2.1. de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación de dicho organismo y en el artículo 2 del Decreto 61/2000, de 6 de abril, sobre composición y funcionamiento del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid.

Consta igualmente el informe de impacto por razón de género, evacuado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Además, se ha evacuado el informe de impacto en materia de familia –exigido por la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de familias numerosas – y en materia de infancia y adolescencia –por imperativo de lo dispuesto en el artículo 22 quinquies la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Por otra parte, consta el informe que valora el impacto de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley 3/2016, de 22 de julio de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la discriminación por razón de

orientación e identidad sexual en la Comunidad de Madrid y artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid.

También se ha incorporado informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, por tener la norma proyectada impacto económico y según lo previsto en la Disposición Adicional primera de la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2022.

Finalmente, se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, lo que vendría a dar cumplimiento a lo prevenido en el artículo 4.2.e) del Decreto 52/2021.

Quinta. - Análisis del contenido.

Se estudiará, a continuación, el articulado del Proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro, su forma, teniendo en cuenta, en ese segundo aspecto, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “Directrices”) que resultan aplicables en la Comunidad de Madrid “por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa (...)”, como recientemente ha señalado la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre..

“Prima facie”, nos detendremos en el Título.

De acuerdo con la Directriz 6, el título de la norma se inicia siempre con la identificación del tipo de disposición. En este caso, se identifica como Proyecto de Orden.

También se ajusta a lo prevenido en la Directriz 7, en tanto establece: *“En caso de tratarse de una disposición modificativa, el nombre deberá indicarlo explícitamente, citando el título completo de la disposición modificada”*, así como a la Directriz 53 que señala: *“El título de una disposición modificativa indicará que se trata de una disposición de esta naturaleza, así como el título de las disposiciones modificadas, sin mencionar el diario oficial en el que se han*

publicado (...) La expresión que debe contener el título es la siguiente: «tipo...por el/la que se modifica el/la...».

Con carácter general procede indicar que, a pesar del carácter restrictivo con el que deben utilizarse las disposiciones modificativas –vid. Directriz 50- en este caso, la opción de aprobar una disposición modificativa de la norma, que implica la coexistencia de la Orden originaria con sus posteriores modificaciones, parece justificada dado el carácter limitado de la modificación que se introduce.

Finalmente, y de acuerdo con la precitada Directriz 53, se sugiere incluir la referencia al contenido esencial de la modificación que se introduce con referencia a aspectos concretos de la norma que modifica.

La Parte Expositiva del Proyecto, carece de título como indica la Directriz 11 y se ajusta, con carácter general, a la Directriz 12 al describir el contenido de la norma e indicar su objeto y finalidad; además menciona los antecedentes normativos y se refiere también a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Asimismo, se ha recogido como aspecto más relevante de la tramitación el Dictamen del Consejo Escolar. No obstante ello, se sugiere incluir la referencia a algún otro trámite de los realizados también con carácter esencial.

Se sugiere, además, suprimir la referencia a la “*redacción dada por la Orden 2327/2021, de 2 de agosto, de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía*” en relación con la Orden inicial (Orden 3616/2019). Ello en virtud de lo establecido en la regla 73 de las Directrices pues las normas deben citarse en su forma consolidada.

Se aconseja, asimismo, incorporar una referencia a los preceptos del Decreto 168/2018 que contienen una expresa habilitación en favor del Consejero competente en materia de educación para abordar la regulación de ciertos aspectos. En particular, y en lo que atañe al contenido de la disposición proyectada, debiera hacerse mención a los artículos 7, apartados 1 y 2; 8, apartado 3 y 9, apartado 3.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo a los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad

jurídica, y transparencia, recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, justificándose la adecuación de la Orden proyectada a dichos principios, que es lo que exige el texto legal.

En este sentido, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, señala: “ (...) *Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos”.*

En términos análogos se pronuncia el artículo 2.1 del Decreto 52/2021, según el cual:

“En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, la Comunidad de Madrid actuará de acuerdo con la legislación básica estatal conforme a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.”

No obstante, se obvia la concreta justificación del principio de eficiencia, por lo que debe completarse tal extremo.

En concreta referencia al principio de transparencia, y en lo que atañe a la mención que contiene a la publicación de la norma en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, puede traerse a colación lo señalado por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen 142/2022 de 15 de marzo, a propósito de un proyecto normativo que se pronunciaba en análogos términos:

“Asimismo, justifica la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, seguridad jurídica, proporcionalidad, transparencia y eficiencia. En relación con el principio de transparencia, la parte expositiva indica que, en aplicación de dicho principio, “una vez aprobada la propuesta, será objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y en el Portal de Transparencia”.

Esta justificación del principio de transparencia debe eliminarse porque la publicación de las normas en el boletín oficial correspondiente se deriva del principio constitucional de publicidad de las normas, consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución Española.

La publicidad de la norma es un requisito esencial para su entrada en vigor, como así se establece en el artículo 2 del Código 30/63 Civil, sin que pueda invocarse como justificante de su publicación, el principio de transparencia”.

En último término, observamos que, en la fórmula promulgatoria, la denominación de la Consejería debe sustituirse por la actual.

En cuanto a la Parte Dispositiva procede valorar si el Proyecto autonómico se acomoda a la normativa básica que le sirve de cobertura, constituida fundamentalmente por la LOE. Igualmente ha de examinarse su necesario respeto a la Ley 7/2017 y al precitado Decreto 168/2018.

En el artículo único, existen tres apartados, relativos a los preceptos modificados, en el que se inserta como texto marco únicamente la referencia al que se modifica, tal y como determina la Directriz 57.

En virtud del **apartado uno del artículo único** se modifica el apartado 2.d) del artículo 2 de la Orden 3616/2019.

La nueva regulación respondería a la necesaria aplicación de la Disposición Final quinta de la LOMLOE, cuyo apartado 3 establece: “ *Las modificaciones introducidas en el currículo, la organización y objetivos de educación primaria se implantarán para los cursos primero, tercero y quinto en el curso escolar que se inicie un año después de la entrada en vigor de esta Ley, y para los cursos segundo, cuarto y sexto en el curso que se inicie dos años después de dicha entrada en vigor*”, indicando en términos análogos el apartado 4 de la citada Disposición que: “*Las modificaciones introducidas en el currículo, la organización, objetivos y programas de educación secundaria obligatoria se implantarán para los cursos primero y tercero en el curso escolar que se inicie un año después de la entrada en vigor de esta Ley, y para los cursos segundo y cuarto en el curso que se inicie dos años después de dicha entrada en vigor*”.

Como consecuencia de este calendario de aplicación, el Proyecto establece que en el curso 2022-2023 se renueven los libros de tercero y quinto de Educación Primaria, primero y tercero de Educación Secundaria Obligatoria y primero de Formación Profesional Básica.

El **apartado dos del artículo único** modifica la Orden 3616/2019 añadiendo el artículo 10 relativo a la Protección de Datos de Carácter Personal, remitiéndose a la normativa vigente en la materia y específicamente la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

Se sugiere incluir referencia expresa al Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de sus datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE.

El **apartado tres del artículo único** modifica el apartado dos de la Disposición Final primera de la Orden 3616/2019, con el fin de introducir, como criterio para determinar el crédito a distribuir ente los centros docentes de los niveles de Educación Infantil, a las familias perceptoras del ingreso mínimo vital.

Por razones de seguridad jurídica y mejor comprensión de los cambios, se sugiere que el Proyecto transcriba completo el apartado 2 de la Disposición Final primera de la Orden 3616/2019, que modifica el artículo 5 de la Orden 9726/2012, de 24 de agosto, de la Consejería de Educación y Empleo, por la que se establece el procedimiento de gestión del programa de préstamo de libros de texto y material didáctico en centros docentes sostenidos con fondos públicos. Hay que poner de manifiesto que lo que realmente se modifica es el artículo 5 de la norma preexistente a través de la Disposición Final.

El nuevo texto presentaría la siguiente redacción:

"Dos. El artículo 5 queda redactado de siguiente manera:

"Artículo 5.- Distribución del crédito del programa

1. De acuerdo con las disponibilidades presupuestarias de cada ejercicio, la Dirección General competente en materia de becas y ayudas en el ámbito de la educación no universitaria estructurará el crédito del programa en:

- a) Crédito a distribuir entre los centros docentes sostenidos con fondos públicos de los niveles de segundo ciclo de Educación Infantil.
- b) Crédito a distribuir entre los centros docentes sostenidos con fondos públicos de Educación Primaria, Secundaria Obligatoria, Formación Profesional Básica, con alumnos tutelados por la Comunidad de Madrid en régimen de acogimiento residencial de centros no cubiertos por el Programa Accede.
2. Para la determinación del crédito a distribuir entre los centros docentes de los niveles de Educación Infantil, tendrá en cuenta, los siguientes criterios:
- Alumnos tutelados por la Comunidad de Madrid en régimen de acogimiento residencial.
 - Familias perceptoras de la Renta Mínima de Inserción.
 - Familias perceptoras de Ingreso Mínimo Vital.
 - Familias en situación de intervención social por los Servicios Sociales.
 - Alumnos con la condición de víctima de violencia de género.
 - Alumnos beneficiarios de protección internacional, en cualquiera de sus modalidades.
 - Alumnos con la condición de víctima del terrorismo.
 - Familias con una renta per cápita familiar inferior a la cuantía fijada a los efectos de la determinación del precio reducido del menú escolar en las correspondientes órdenes de la Consejería competente en materia de educación por las que se establecen los precios del menú escolar en los centros docentes no universitarios de la Comunidad de Madrid.
 - Alumnos con necesidades educativas especiales.”
3. Para la determinación del crédito a distribuir entre los centros docentes sostenidos con fondos públicos de alumnos tutelados se tendrán en cuenta el número de alumnos matriculados y el nivel educativo en el que estén matriculados.

4. En la determinación del crédito prevista en los dos puntos anteriores, se descontará del importe que corresponda a cada centro, el crédito remanente que mantuviese en sus cuentas destinado a libros de texto proveniente de ejercicios anteriores".

Se sugiere igualmente incorporar a la MAIN las razones que justifican la inclusión del nuevo criterio, que hemos resaltado *ut supra*.

La Parte Final de la norma contiene tres Disposiciones Adicionales y una Disposición Final.

La **Disposición Adicional primera**, referida a "*la Contratación de prestaciones de servicio para apoyo a la gestión del programa Accede*", establece la actualización anual de cuantías con fundamento en la habilitación contenida en el artículo 8, apartado 3, del Decreto 168/2018.

La **Disposición Adicional segunda** responde a la habilitación contenida en el artículo 9, apartado 3, del Decreto 168/2018, actualizando los complementos económicos que corresponden a los coordinadores del Programa Accede de los centros docentes privados concertados.

Y, en último término, la **Disposición Adicional tercera**, relativa a la "*Financiación de los libros de texto y material curricular*" se fundamenta en las previsiones contenidas en el artículo 7, apartados 1 y 2, de la misma norma.

Finalmente, la **Disposición Final única** regula la entrada en vigor de la norma ajustándose a la Directriz 43 y sin vulnerar lo establecido en el artículo 51.3 de la Ley 1/1983.

En virtud de todo lo precedentemente expuesto, se formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Se informa **favorablemente** el Proyecto de Orden de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, por la que se modifica la Orden 3616/2019, de 5 de diciembre, del Consejero de Educación y Juventud que desarrolla el Decreto 168/2018, de 11 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento del Programa Accede, sistema de préstamo de los libros de texto y el material curricular de la Comunidad de Madrid y se regulan las cuantías económicas para el curso 2021/2022 en el Programa Accede, sin perjuicio del cumplimiento de la observación de carácter esencial y atención de las restantes consignadas en el presente Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma

**La Letrada Jefe del Servicio Jurídico en
la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades.**

Begoña Basterrechea Burgos

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez Miñón

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA VICEPRESIDENCIA, CONSEJERÍA
DE EDUCACIÓN Y UNIVERSIDADES.**